



CONVENTION SUR LES ESPÈCES MIGRATRICES

Distribution: Générale

UNEP/CMS/ScC17/Doc.12
17 octobre 2011Français
Original: Anglais

17^{ème} RÉUNION DU
CONSEIL SCIENTIFIQUE
Bergen, 17-18 novembre 2011
Point 19.1 de l'ordre du jour

APPLICABILITE DES PRINCIPES D'ADDIS-ABEBA AUX ACTIVITES MENEES AU TITRE DE LA CMS

(Préparé par M. Pierre Devillers, Vice-président du Conseil scientifique)

1. Considérations générales

1.1. Cadre

1. Les *Principes et directives d'Addis-Abeba pour l'utilisation durable de la diversité biologique* (sigle anglais : AAPGs) avaient été préparés, conçus et publiés en 2004 comme outil pour la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique (CDB). La CDB fournit des directives générales à ses parties quant à la façon d'aborder une large gamme de questions relatives à la biodiversité par le biais d'une mise en œuvre nationale. L'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique constitue l'un des trois objectifs de la CDB. A l'inverse, le seul objectif de la Convention sur les espèces migratrices (CMS) est la conservation des espèces migratrices, et ses recommandations à ses parties, comme le précise l'Article II Principes fondamentaux, sont la promotion des travaux de recherche relatifs aux espèces migratrices, la mise en place de mesures pour la protection des espèces gravement menacées figurant à l'Annexe I et la conclusion d'accords portant sur la conservation et la gestion des espèces migratrices figurant à l'Annexe II. Or, il résulte de la nature très différente des deux conventions que certaines applications des Principes et directives d'Addis-Abeba ne relèvent pas de la CMS, une observation déjà faite par CITES en relation avec leur propre Convention (CITES Conf. 13.2 [Rev. CoP 14]). La Résolution 8.1 de la CMS a donné instruction au Conseil scientifique d'étudier l'applicabilité et l'utilité des AAPGs dans le contexte de la CMS pour améliorer l'état de conservation des espèces migratrices concernées inscrites aux Annexes de la CMS.

1.2. Les concepts et définitions sous-jacents

2. L'examen du contenu détaillé des Principes et directives est quelque peu compliqué du fait que les titres de sommaire peuvent être interprétés de manière différente, selon la compréhension respective des mots comme « utilisation » et « valeurs », et que les paragraphes *Fondements* et *Directives opérationnelles* suggèrent parfois une compréhension contradictoire ou apparemment restrictive. Toutefois, une différence fondamentale de philosophie sous-jacente semble exister entre les Principes et directives d'une part, et la CMS d'autre part. En lisant les paragraphes *Fondement*, le premier semble résolument être ancré dans une vision utilitaire de la conservation, centrée sur l'utilisation de la biodiversité et les bénéfices pouvant

en être tirés. Le deuxième est clairement inscrit dans l'approche culturelle ou éthique contenue dans la Charte mondiale de la nature de l'Assemblée générale des Nations unies de 1982 qui affirme dans son préambule que «*La civilisation a ses racines dans la nature, qui a modelé la culture humaine et influé sur toutes les œuvres artistiques et scientifiques, et c'est en vivant en harmonie avec la nature que l'homme a les meilleures possibilités de développer sa créativité, de se détendre et d'occuper ses loisirs*» et que «*Toute forme de vie est unique et mérite d'être respectée, quelque soit son utilité pour l'homme, et, afin de reconnaître aux autres organismes vivants ces valeurs intrinsèques, l'homme doit se guider sur un code moral d'action* ». Il établit les principes généraux suivants:

- *La nature sera respectée et ses processus essentiels ne seront pas altérés.*
- *La viabilité génétique de la Terre ne sera pas compromise ; la population de chaque espèce, sauvage ou domestique, sera maintenue au moins à un niveau suffisant pour en assurer la survie ; les habitats nécessaires à cette fin seront sauvegardés.*
- *Ces principes de conservation seront appliqués à toute partie de la surface du globe, terre ou mer ; une protection spéciale sera accordée aux parties qui sont uniques, à des échantillons représentatifs de tous les différents types d'écosystèmes et aux habitats des espèces rares ou menacées.*
- *Les écosystèmes et les organismes, de même que les ressources terrestres, marines et atmosphériques qu'utilise l'homme, seront gérés de manière à assurer et maintenir leur productivité optimale et continue, mais sans compromettre pour autant l'intégrité des autres écosystèmes ou espèces avec lesquels ils coexistent.*
- *La nature sera préservée des déprédations causées par la guerre ou d'autres actes d'hostilité.*

3. Les Principes et Directives peuvent cependant être considérés comme étant plus alignés sur la lettre et l'esprit de la CMS si «utilisation» signifie toute utilisation consommatrice ou non consommatrice, y compris le plaisir culturel, et si «valeur» est aussi interprété dans un sens large. Cette interprétation n'est pas incompatible avec le titre de sommaire, mais est souvent en contradiction avec les propos exprimés dans le Fondement.

4. Au-delà de son approche utilitaire prédominante relative à la conservation du patrimoine, le texte intégral des Principes et Directives est très clairement basé sur un modèle socio-économique particulier. Les avantages qu'offre ce modèle aux sociétés humaines en général, et certainement à la conservation de la nature, ne sont reconnus ni par l'ensemble des chercheurs et adeptes de la conservation, ni par toutes les parties actuelles ou potentielles à la CMS. La reconnaissance de l'applicabilité de certains des Principes et Directives aux activités de la CMS ne peut donc pas être considérée comme approbation des philosophies de la conservation ou socio-économiques qui les étayent.

2. Examen des Principes pratiques.

Principe pratique 1: Les politiques, lois et institutions de soutien sont présentes à tous les niveaux de gouvernance et des liens efficaces existent entre ces différents échelons

5. Le Principe pratique 1 porte entièrement sur le dispositif juridique des États. Il est important pour le rôle consultatif de la CDB, même si c'est en quelque sorte évident. Toutefois, il ne relève en aucune façon de la CMS.

Principe pratique 2 : Reconnaissant l'utilité d'établir un cadre réglementaire conforme aux lois internationales et nationales, les utilisateurs locaux de la diversité biologique devraient être suffisamment habilités et appuyés de Droits pour être tenus responsables de l'utilisation qu'ils font des ressources en question

6. Tout comme le Principe 1, le Principe 2 aborde l'organisation législative et administrative des États et ne relève donc pas principalement de la CMS. De fortes réserves doivent cependant être formulées quant à la profession de foi exprimée dans le Fondement soutenant le Principe 2 où il est déclaré que la gestion et la conservation des ressources sont en général mieux assurées par leurs utilisateurs, y compris les intérêts et entreprises privés. Cette affirmation est en fait en contradiction directe avec les principes de l'universalité de la responsabilité pour la conservation du patrimoine naturel exprimés par la CMS et ses conventions sœurs telle que la Convention sur le patrimoine mondial. Parmi les Directives, l'accent mis sur la participation des communautés locales et la propriété culturelle est important et coïncide avec les approches marquantes dans les accords et actions concertées réalisés au titre de la CMS.

Principe pratique 3 : Les politiques, lois et règlements internationaux et nationaux qui introduisent des distorsions dans les marchés, qui contribuent à la dégradation des habitats ou qui génèrent autrement des effets pervers préjudiciables à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique sont identifiés et éliminés ou modifiés

7. Le Principe 3, à nouveau, traite de l'organisation législative et administrative des États et ne relève pas de la CMS. Toutefois, la proposition contenue dans sa formulation de sommaire affirmant que parmi les « *politiques, lois et règlements ... qui contribuent à la dégradation des habitats* », seul ceux « *qui introduisent des distorsions dans les marchés* » sont inacceptables, est totalement étrangère à la lettre et l'esprit des conventions orientées vers la conservation. Le Fondement semble confondre les objectifs des politiques avec leurs effets indésirables.

Principe pratique 4: La gestion évolutive mise en place repose sur:

- a) **la science et les connaissances traditionnelles et locales;**
- b) **un processus itératif, rapide et transparent de transmission des informations fournies par la surveillance de l'utilisation, des impacts environnementaux et socio-économiques et de l'état des ressources utilisées; et**
- c) **l'ajustement de la gestion en fonction des informations tirées rapidement des activités de surveillance.**

8. Le Principe 4 recommande la surveillance de l'état et de l'utilisation de la diversité biologique comme base pour une bonne gestion, une recommandation entièrement satisfaite par les obligations de la CMS et de tous les instruments établis sous ses auspices. La remarque, incluse dans le Fondement, qu'« *il est impossible de connaître l'ensemble des aspects de ces systèmes avant d'entreprendre toute exploitation* », peut se lire comme une contradiction au principe de précaution préconisé et mis en œuvre par de nombreuses parties à la CMS.

Principe pratique 5 : Les buts et les modalités de la gestion visant l'utilisation durable préviennent ou réduisent les effets néfastes sur les services, la structure et les fonctions des écosystèmes ainsi que sur les éléments qui les composent

9. Le Principe 5, tel qu'il est formulé dans son titre de sommaire, peut être entièrement approuvé et semble constituer une partie de la définition de l'utilisation durable telle qu'elle a

été proposée par la plupart de ses partisans. Certains exemples dans les Directives sont maladroitement formulés. Ainsi, «*Par exemple, la coupe sélective de bois dans un bassin hydrographique pourrait aider à ce que l'écosystème continue à prévenir l'érosion et à procurer de l'eau propre*» peut suggérer que l'exploitation limitée constitue une meilleure approche à la prévention de l'érosion des sols que la préservation des forêts de protection non exploitées, la solution habituellement recommandée. En outre, la deuxième Directive, «*Veiller à ce que l'utilisation, qu'elle soit consommatrice ou non consommatrice, ne porte pas atteinte à sa propre viabilité à long terme en perturbant l'écosystème et les espèces dont elle dépend, en attachant une importance particulière aux besoins des éléments menacés de la diversité biologique*» semble subordonner le besoin de conservation, en particulier la conservation des espèces menacées, à une viabilité de l'utilisation, une contradiction directe avec les principes fondamentaux de la CMS et en particulier les dispositions relatives à l'Annexe I, à moins qu'«*utilisation*» ne soit compris au sens le plus large possible, y compris les connaissances intangibles de l'existence continue d'une espèce.

Principe pratique 6: La recherche interdisciplinaire portant sur tous les aspects de l'utilisation et de la conservation de la diversité biologique est favorisée et soutenue

10. Le Principe 6 est entièrement intégré dans la formulation des Principes fondamentaux (Article II) de la CMS, avec leur obligation pour les Parties de «*promouvoir des travaux de recherche relatifs aux espèces migratrices, coopérer à ces travaux et les faire bénéficier de leur soutien*». Le Principe 6 est cependant moins restrictif que la CMS, étant donné qu'il se limite à la «*recherche interdisciplinaire*». En outre, le Fondement n'est pas vraiment en phase avec les préoccupations de la CMS, mettant l'accent sur le besoin d'investir dans la recherche pour appuyer des décisions affectant l'utilisation et sur l'intérêt à offrir des nouvelles possibilités économiques aux parties intéressées. Cet accent ne transparaît toutefois pas dans les directives opérationnelles, qui sont généralement acceptables, à condition qu'«*utilisation*» soit compris au sens le plus large.

Principe pratique 7: L'échelle spatio-temporelle de la gestion est compatible avec l'échelle écologique et socio-économique de l'utilisation et de ses impacts

11. Le Principe 7 est difficile à évaluer. Prise à la lettre, la formulation du titre est entièrement acceptable dans tout contexte et «*utilisation*» peut être compris au sens le plus large possible. Par exemple, l'utilisation culturelle du patrimoine naturel est universelle, et la gestion de ce patrimoine devrait donc être une responsabilité internationale, une vision entièrement compatible avec les exigences de la CMS. Le Fondement suggère cependant que seule l'utilisation consommatrice est envisagée et que la gestion de la ressource concernée devrait être laissée à son «*propriétaire*» et préleveur, ce qui n'est pas compatible avec les exigences de la CMS pour les espèces relevant de sa juridiction.

Principe pratique 8: Des accords visant la coopération internationale facilitent la prise de décision et la coordination des actions entre les pays.

12. Le Principe 8 est bien sûr compatible avec la CMS et ses instruments et approuve en fait leur existence. Malheureusement, le Fondement semble limiter le besoin d'une coopération internationale à des cas dans lesquels une utilisation consommatrice est envisagée, sans même prévoir une coopération transfrontalière pour la conservation ou le redéploiement des ressources non collectées.

Principe pratique 9: Une approche interdisciplinaire et participative est privilégiée aux niveaux voulus de la gestion et de l'administration de l'utilisation.

13. Le Principe 9 est également compatible, du moins pour ce qui est de son titre de sommaire, avec la CMS si «utilisation» est compris au sens le plus large. Le Fondement est mal formulé, en particulier dans sa description des facteurs de viabilité, qu'il semble confondre avec les contraintes méritant en fait d'être prises en considération. L'accent mis sur la participation des communautés locales est cependant utile. S'agissant des Directives opérationnelles, il est regrettable que les facteurs culturels semblent être limités à ceux concernant les acteurs locaux et non pas les préoccupations universelles.

Principe pratique 10: Les politiques internationales et nationales tiennent compte:

- a) **des avantages actuels et potentiels de l'utilisation de la diversité biologique;**
- b) **de la valeur intrinsèque et des qualités non économiques de la diversité biologique; et**
- c) **des mécanismes du marché qui influent sur la valeur et l'utilisation.**

14. Le Principe 10 peut être largement approuvé, quoique sa formulation soit quelque peu ambiguë. Concernant le tiret a) il s'agit, du point de vue de la conservation des espèces, d'une déclaration tout à fait louable, à condition qu'« avantages » et « utilisation » soient compris au sens large afin d'inclure des éléments culturels, éthiques, sociaux et économiques. Le tiret b) dont le renforcement en soi est bien sûr souhaitable, est malheureusement formulé de telle sorte qu'il suggère une compréhension différente de « valeurs/qualités » par rapport au tiret a). S'agissant du tiret c), « valeurs » ne peut être compris qu'au sens restrictif de valeurs économiques parce qu'il est difficile de comprendre comment les forces du marché pourraient influencer sur d'autres valeurs. Reste alors à savoir si « utilisation » est compris au sens général dans le même tiret, ce qui serait normal, puisque les forces du marché peuvent être extrêmement préjudiciables aux utilisations non monétaires de la diversité biologique, un fait partiellement reconnu dans la deuxième Directive opérationnelle.

Principe pratique 11: Les utilisateurs des éléments de la diversité biologique s'efforcent de limiter les prélèvements inutiles et les impacts sur l'environnement et optimisent les bienfaits de l'utilisation

15. Le Principe 11 semble soudainement limiter les « utilisateurs » des éléments de la diversité biologique à des utilisateurs consommateurs. Ceci est en soi inacceptable pour la CMS et l'accent qu'elle a mis, par l'intermédiaire d'un grand nombre de ses instruments, sur l'utilisation non consommatrice. La CMS et ses instruments partagent bien entendu la préoccupation relative à la minimisation des déchets. Dans les cas où la convention autorise l'utilisation rationnelle, il n'est pas clair que l'optimisation des bénéfices figure parmi ses objectifs.

Principe pratique 12: Les besoins des communautés autochtones et locales qui tirent leur subsistance de la diversité biologique et qui sont touchées par son utilisation et sa conservation, ainsi que leur contribution à cette conservation, sont reconnus par une répartition équitable des avantages qui en découlent.

16. Le Principe 12 est totalement en accord avec les méthodes de la CMS et de ses instruments et a été appliqué tout au long de l'histoire de la convention. Les Directives opérationnelles sont en totale concordance avec la pratique de la convention et des accords et plans d'action conclus et mis en œuvre sous ses auspices. Les Directives 3 et 4 sont particulièrement bienvenues:

- *Veiller à ce que les politiques et les règlements nationaux en matière d'utilisation*

durable reconnaissent et prennent en considération la valeur non monétaire des ressources naturelles;

- *Chercher des moyens de ramener l'utilisation non réglementée des ressources biologiques dans un cadre juridique propice à la viabilité, y compris par la promotion d'autres utilisations non consommatrices;*

Principe pratique 13: Le coût de la gestion et de la conservation de la diversité biologique est internalisé dans la gestion et est reflété dans la répartition des avantages issus de l'utilisation.

17. Le Principe 13 peut être approuvé étant entendu qu'il n'exclut pas l'injection indispensable de fonds publics mobilisés par l'intermédiaire de la solidarité internationale pour assurer la préservation des espèces et habitats qui constituent un patrimoine de l'humanité.

Principe pratique 14: Des campagnes d'éducation et de sensibilisation portant sur la conservation et l'utilisation durable sont en place et des méthodes plus efficaces de communication sont établies entre et au sein des parties prenantes et des gestionnaires.

18. Le Principe 14 dans sa formulation générale s'applique aux activités de la CMS, bien que le Fondement et les Directives disent clairement et explicitement qu'il est écrit spécifiquement pour la CDB.

3. Résumé

19. Les Principes 4, 6, 12 et 14 s'appliquent aux activités de la CMS. Il en va de même pour les Principes 5, 7, 8, 9, 10 et 13, à condition que l'interprétation des termes utilisés dans leur formulation soit clarifiée afin d'envisager qu'« utilisation » de la biodiversité inclue toutes les utilisations non consommatrices et « valeur » de la biodiversité toutes les valeurs non monétaires, et si les clauses restrictives contenues dans les fondements d'accompagnement sont ignorées. Les Principes 1, 2 et 3 s'appliquent aux activités qui ne relèvent pas de la CMS. En outre, il faudrait formuler des réserves quant aux objectifs des Principes 2 et 3, comme décrit dans le texte intégral. Toute référence, explicite, implicite ou non explicitement exclue, à l'utilisation extractive ou consommatrice limite l'applicabilité des Principes 4 à 10 et 12 à 14 aux cas où la CMS autorise cette utilisation consommatrice et élimine donc en particulier toute application à des actions relatives aux espèces inscrites à l'Annexe I. Cette restriction s'applique aux parties du principe 11 qui pourraient être importantes pour les activités de la CMS. La reconnaissance de l'utilité pratique des principes ne constitue pas une approbation ni des fondements qui les accompagnent, ni de toute philosophie sous-jacente.

Mesures requises:

Le Conseil scientifique est invité à:

- a. prendre acte du présent document et fournir des commentaires;
- b. conseiller sur les futures étapes de la Convention concernant l'utilisation durable à la lumière des résultats du présent document; et
- c. donner des avis sur l'opportunité de revitaliser le Groupe de travail sur l'utilisation durable dans le cadre du Conseil scientifique.